

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1539

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 09 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Luis A. Aguilar, actuando en nombre y representación de **Elibeth Headley**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.270 de 14 de octubre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de Conclusión.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Elibeth Headley**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, al emitir el Decreto de Personal No.270 de 14 de octubre de 2019.

I. **Nuestras alegaciones.**

La acción propuesta por el apoderado judicial de **Elibeth Headley**, manifiesta lo que a seguidas se cita: *"Que el Resuelto de Personal No.270 de 14 de octubre de 2019, que deja sin efecto el nombramiento de mi representada y atenta contra el debido proceso, consagrado en el artículo 32, de nuestra Constitución Política, que indica que nadie será juzgado si no es conforme a los trámites legales y la aplicación del artículo 300 de la constitución y 629 del Código administrativo, y el artículo 2 de la Ley 9 de 1994, antes indicados violan el debido proceso y la carrera administrativa ya que la estabilidad laboral a los funcionarios (sic) de carrera administrativa está reconocido mediante el artículo*

*2 de la ley 9 de 1994, de la carrera administrativa, ya que la funcionaria estaba en carrera administrativa por tener 5 años de estabilidad laboral y por lo tanto no era un nombramiento de libre remoción, con lo cual al aplicar el artículo 300 de la constitución, se viola el debido proceso ya que no era la forma en la cual se podía remover del cargo a nuestra representada, tampoco se podía aplicar el artículo 629 del código administrativo, no es una discrecionalidad del Presidente, ya que se tenía que respetar lo indicado sobre carrera administrativa y tener una causal para el despido lo cual no se realizó y por tanto por omisión se viola el artículo 32 de la constitución antes citado y por lo tanto se solicita la nulidad del Decreto de Personal 270 de 14 de octubre de 2019.” (Cfr. foja 8 del expediente judicial).*

Por otro lado, el apoderado judicial indica que, su mandante se encontraba amparada por la ley de carrera administrativa, por tener cinco (5) años de estabilidad laboral; por consiguiente, no podía ser removida de su puesto de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Finalmente, la demandante asevera que existió un quebrantamiento a las formalidades legales, debido a que gozaba de la estabilidad laboral que le otorgaba la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 y la Ley 39 de 2013, motivo por el cual, a su juicio, no podía ser desvinculada del cargo que ocupaba sin que mediara causa justificada para ello (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 1189 de 07 de septiembre de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la accionante; ya que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; condición en la que se ubicaba la ex servidora en el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**.

En ese sentido, debemos señalar que tanto en el Decreto de Personal No.270 de 14 de octubre de 2019, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Elibeth Headley** del cargo

que ocupaba como Asistente Técnico, en dicha entidad, como en el informe explicativo de conducta rendido por la **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, se expone que dicha **servidora pública fue nombrado en esa entidad de manera discrecional y no como consecuencia de un sistema de méritos**, por lo que no se encontraba amparada por una ley especial o de carrera que le garantizara estabilidad en el cargo; de ahí que mantuviera la condición de personal de libre nombramiento y remoción, según lo dispone el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (Cfr. fojas 19 y 31 a 35 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Elibeth Headley**, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral, de ahí que el regente de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que, *"Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio"*; así como el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que contiene la definición del término de servidores públicos que no son de carrera, dentro de los que se encuentran contemplados, los de libre nombramiento y remoción (Cfr. página 8 de la Gaceta Oficial Digital 28729 del lunes 11 de marzo de 2019 y foja 19 del expediente judicial).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad

discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), señaló lo siguiente:

“...  
 Por lo que, al ocupar un cargo de **status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora**, que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...  
 Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. **El funcionario nombrado con carácter 'permanente', implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.**

Por ende, la Sala ha dicho que si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum'; es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.” (La negrita es nuestra).

En ese contexto, este Despacho considera importante advertir que respecto a los argumentos esbozados por la accionante, Elibeth Headley, con relación a la Ley 39 de 11 de julio de 2013 y la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, éstas se encontraban derogadas a la fecha de su desvinculación; por consiguiente, como quiera que su remoción se efectuó durante la vigencia de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones, la legalidad del acto administrativo impugnado, debe determinarse bajo el amparo de esa última disposición legal; por lo que mal puede argüir la recurrente la violación del artículo 2 de la Ley 39 de 11 de julio de 2013, y el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.

En este escenario, la Sala Tercera mediante la Sentencia de veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019), se pronunció respecto de la vigencia y alcance de la Ley 127 de 2013, y la fecha de emisión del acto acusado, cito:

“Adentrándonos en el examen de legalidad, debemos señalar que los primeros cargos de violación que se abordarán son los referentes a la estabilidad

laboral que alega la parte actora le fue vulnerada por antigüedad en el cargo, en base a la Ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral especial para los servidores públicos del Estado.

En este aspecto, es importante destacar que la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, que lo remueve del cargo de Inspector de Aduanas I, al señor Fernando Alberto Araúz De León objeto de examen por medio de esta vía jurisdiccional, quedó ejecutoriada con la notificación, el día 12 de julio de 2018, momento en el que la Ley 127 de 2013, que aduce el actor que le otorgaba estabilidad ya había sido derogada, con la promulgación de la Ley 23 de 2017, a partir del día 12 de mayo de 2017, por lo que no es aplicable al caso.

Bajo este contexto, debemos advertir siendo que la Ley 127 de 2013, es la única normativa que la parte actora alega violada, y en vista que la misma no es aplicable por haber sido derogada previo a la emisión de la resolución que lo remueve del cargo, la misma no está llamada a prosperar y debe entenderse el acto emitido conforme a derecho, ya que no existe otro planteamiento legal en que se sustente el accionante sobre su ilegalidad.

En este sentido, debemos destacar que la parte actora tampoco acredita que la misma se encuentra amparada por una ley especial o carrera que le otorgue la estabilidad que alega haber perdido de forma ilegal, por lo que no se encuentra probada dicha alegación, aparte que no se observa que haya ingresado a la posición que ocupaba por medio de un concurso de méritos, por lo que no ostentaba dicho fuero de estabilidad en el cargo.

...  
Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas. En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018**, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, así como tampoco lo es su acto confirmatorio y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante." (Lo destacado es nuestro).

De igual manera, no podemos perder de vista que la ahora demandante cuando finalizó la relación laboral con la entidad ocupaba el puesto de **Asistente Técnico dentro del Departamento de Auditoría Interna del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, cargo que dado a la naturaleza y atribuciones era de confianza, ya que dentro de sus funciones manejaba información sensitiva de expedientes de auditoría interna, tal como lo indica la institución demandada en el informe de conducta que fue remitido al Tribunal, por lo tanto, la funcionaria se enmarca dentro de la categoría de servidores públicos de libre nombramiento y remoción, tal como lo establece el artículo 29 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Finalmente, este Despacho debe advertir que la actora ha incluido entre las normas supuestamente infringidas por el acto administrativo que acusa de ilegal, los artículos 32 y 300 de la Constitución Política de la República, cuyo examen resulta ajeno al ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual no pueden invocarse como infringidas disposiciones constitucionales, por ser ésta una materia cuyo conocimiento le corresponde **privativamente** a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, de allí que este cargo de infracción debe ser **rechazado de plano**.

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 470 de cinco (5) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 19 y 20 a 22 (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

Igualmente se admitió la copia autenticada del expediente administrativo, aducido tanto por la recurrente, como por la Procuraduría de la Administración, concerniente al presente proceso.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Elibeth Headley**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo**

anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

'Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.  
..." (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.

Queremos con ello significar que, la carga de la prueba le incumbe a la accionante, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No.270

de 14 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Liliá Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 483792020